

ÁLLAMI VAGYONKEZELÉSI MODELLEK EURÓPÁBAN*

- I. rész -

A fejlett európai piacgazdaságokban az állami vagyon kiterjedése, ágazati összetétele, felügyelete és irányítása igen sokféle. Emellett minden országban vita tárgya, miközben maga a gyakorlat is változóban is van. Mindezt erősen befolyásolják a történelmi adottságok, a politikai erőviszonyok, a gazdaságfilozófiai (ideológiai) és gazdaságpolitikai elképzelések, napjainkban pedig mindenekelőtt az állami szektor finanszírozásának a költségvetés egyensúlyára gyakorolt hatása, a közszolgáltatató rendszer természetes monopóliumjellegének a technikai fejlődés hatására bekövetkezett oldódása. A cikk első része három európai ország – Ausztria, Belgium, Franciaország – állami vagyonkezelésének gyakorlatát mutatja be. A második részben kerül sor Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Spanyolország tapasztalatainak ismertetésére. A pozitív és negatív tapasztalatok megismerése akkor is hasznos lehet, ha az előbbiek nem feltétlenül másolhatók, az utóbbiak pedig nem feltétlenül kerülhetők el a magyar gazdaság számára.

Ausztria

Az osztrák parlament 1946-ban hozta meg az első államosításról szóló törvényt, azóta beszélhetünk osztrák állami iparról. 1955-ig, az államszerződés évéig az állami vállalatok csaknem kizárólag a saját erejükből finanszírozták és hajtották végre az újjáépítés feladatait. Eközben a vállalatok egy részét mint német tulajdont ki is vonták az osztrák fennhatóság alól. Az államszerződés milliárd schillinges nagyságrendű jóvátételi szállítási kötelezettségeket jelentett az állami ipar számára.

Az ezt követő időszakban az „osztrák gazdasági csoda” megvalósításához az állami ipar növekvő termeléssel, a teljes foglalkoztatottság biztosításával, valamint alacsony nyersanyag- és féltermék-árak biztosításával járult hozzá. A hetvenes években merült fel annak szükségessége, hogy a tulajdonos pénzügyi támogatásban részesítse az állami ipart, ami 1981 után meg is valósult.

* A cikk a GKI Gazdaságkutató Rt. által az ÁPV Rt. felkérésére készített „Az Európában alkalmazott vagyonkezelési gyakorlat modelljei, valamint a magyarországi lehetőségek módzatai” című, 1997 végén lezárt tanulmány alapján készült.

A nyolcvanas évek közepére mégis egyre mélyülő válság bontakozott ki az állami vállalatoknál, ami a szerkezeti átalakítás szükségességének felismeréséhez, a privatizációs folyamat megindulásához vezetett.

Az 1946. júliusában meghozott államosítási törvény 71 vállalatot, illetve üzemet vett az osztrák állam tulajdonába. Ezek között bankok, szén- és ércbányák, kohók, kőolaj-finomítók, jármű- és gépgyárak, fémipari üzemek voltak találhatóak. Létezett ebben az időben Ausztriában egy másfajta állami tulajdon is: a megszálló Szovjetunió által a potsdami szerződés alapján kisajátított német vagyon. (Az osztrák államosítás egy része szintén korábbi német birodalmi tulajdont vont a nemzeti vagyon körébe.) Az államszerződés 1955. évi megkötésekor a szovjet vagyonelemek is az osztrák állam tulajdonába kerültek. A nehézipar államosítására részben praktikus okokból került sor: a háború előtt ugyanis a gyárak többsége vagy német tulajdonban volt, vagy nemzeti szocialista befolyás alá került, így könnyen bekerülhetett volna szovjet jóvátételi csomagba, s ezzel Ausztria elveszítette volna nemzeti vagyonának jelentős részét. Az államosítás emellett

megfelelt az uralomra került szociáldemokraták elképzeléseinek is az igazságosabb társadalom felépítéséről, a tervszerű gazdálkodás bevezetéséről. Az állami szektor súlya az iparban igen jelentőssé vált: az alkalmazottak számában, a hozzáadott érték termelésében és az áruexportban az ötvenes-hatvanas-hetvenes években egyaránt húsz % körül mozgott. (Maximumát a hatvanas évek közepén érte el.)

A bányászatban és a kohászatban szinte kizárólagos volt az állami tulajdon, többségében állami kézben volt a kőolajipar is. Az állami ipar irányítása emiatt nem csupán a nacionalizált szektorban, de az egész gazdaságban *döntő befolyást* jelentett, emiatt a *pártpolitikai csatározások* állandó színterévé is vált. Az állami ipar felügyeletét eredetileg a vagyonbiztosítási és tervezési minisztérium látta el, majd funkcionális szétosztás következett a minisztériumok között. Az első önálló vagyonkezelő társaság 1956-ban jött létre Osztrák Ipar- és Bányairányítási Társaság (IBV) néven. Ezután, hosszú politikai huzavona után, 1970-ben született meg az ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG), az *állami ipar irányítását szolgáló holding*. Az ÖIAG működését az osztrák részvénytörvény szabályozta, amely ennek keretében, az erősen decentralizált szervezetek önállóságának tiszteletben tartásával gyakorolta a tulajdonosi jogokat. A vállalatvezetés szervei így messzemenő *önállóságot* élveztek a részvényesekkel szemben.

Ugyanakkor az ÖIAG vezérleése alatt jelentős *koncentrációs* folyamatok zajlottak le. Ekkor egyesítették a VOEST-Alpine vállalatban az acéltermelőket, de történetek összevonások egyéb fémipari területeken és az elektrotechnikában is. Az ÖIAG *megkísérelte vállalatait az olajválság következtében bekövetkezett világgpiaci változásokhoz való alkalmazkodásra kényszeríteni, például növelték a feldolgozott acéltermékek arányát a VOEST-Alpine-nál.* Azonban az állami ipar veszteségei tovább növekedtek. (Például a VOEST-Alpine 12 milliárd schilling deficittel zárta az 1985-ös évet.) Az osztrák állami ipar politikai szent tehénből kezelendő problémahalmazzá vált.

1986 tavaszán megszületett az ÖIAG-törvény, melynek célja az volt, hogy valódi, *szigorúan szervezett ipari konszernné* tegye a holdingot. Ennek keretében kibővítették a tagvállalatok feletti ellenőrzési és irányítási jogait. Ennél is jelentősebb volt, hogy a holding felügyelőbizottsági tagjainak kinevezését *depolitizálták* (addig a kormánypártok egyeztetett arányban küldtek képviselőket a testületbe) és a szövetségi gazdasági és közlekedési minisztériumra bízta.

A talpra álláshoz azonban ez még mindig kevésnek bizonyult: 1987 elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a holdingnak *friss tőkére* van szüksége. Az 1987. júliusában elfogadott ÖIAG-finanszírozási törvény 33 milliárd schillinget szavazott meg erre a célra. Ezt egyszeri pótlásnak szánták, a vállalatsszanálás további ráfordításait a saját bevételekből, illetve a *privatizációs bevételekből* kellett fedezni.

Ezzel fordulóponthoz érkezett az osztrák állami ipar története. A törvény elhárított minden akadályt vállalatrészek, illetve egész vállalatok elidegenítése elől, sőt a kormányzat szándéka kifejezetten az volt, hogy az ÖIAG vállalatok piacképessége *méretessék meg a tőkepiacon*, így a pótlólagos tőkeszükségletet a részvénytőkepiacról kellett bevonni. Az *első nagy privatizációs akció* az olajtársaság, az ÖMV (1995 közepe óta OMV) 1987. évi tőzsdérevitele volt. A nem túl szerencsés időpont – ezen az őszön volt a nemzetközi tőzsdetrach – ellenére a társaság részvénytőkéjének tizenöt %-át helyezték ki, majd 1989-ben további tíz % talált gazdára.

Az újabb tervek már magának a holdingnak a privatizálását célozták meg. Ennek az elképzelésnek a megvalósítására létrehozták az Austrian Industries (AI) részvénytársaságot. Ez olyan kölcsönt nyújtott, amely a jegyzőknek lehetővé tette volna, hogy öt év múlva kedvezőbb árfolyamon jussanak a részvényekhez. Az ÖIAG-finanszírozási törvény 1991. évi felújítása a szövetségi pénzügyminiszter számára lehetőségéből kötelezettségé tette az ÖIAG-tartozások visszatérítését, ugyanakkor az AI ötven %-os privatizációjától középtávon 4,5 milliárd schillinget vártak. A törvény ugyanakkor célként fogalmazta meg az osztrák érdekek megóvását és egy *nemzeti ipari konszern* megtartását is. Az 1992–93-ban bekövetkező ágazati csődök az acél- és alumíniumiparban, a többi terület rossz gazdasági eredményei, valamint az alumíniumipari konszern túlzott terjeszkedés miatt bekövetkező bukása azonban meggátolta e célok elérését.

Végül az 1993 őszén meghozott újabb ÖIAG-törvény a mai napig érvényes döntést hozott az ipari holding jövőjéről. Feloszlatták az AI-t, *előirányozták az összes ÖIAG-érdekeltség (a bányászatot kivéve) többségi részének privatizálását.* Ez újabb fordulatot jelentett: a törvényhozók nyilvánosan *lemondtak az állami iparvállalatoknál a tulajdonosi funkciók gyakorlásáról.* Az előkészítő intézkedésekre a szövetségi kormányzat újabb 7,5 milliárd schillinges kölcsönt adott az ÖIAG-nek, amiből 1996 végéig 6,8 milliárdot fizettek vissza. A feladat végrehajtása nagy lendülettel vette kezdetét, mára már a két „koronaékszer” az OMV olajtársaság és a

VOEST-Alpine acélipari óriás is csak kisebbségi részesedésként szerepel az ÖIAG könyveiben.

Az ÖIAG tehát jelenleg a *részvénytörvény hatálya* alá tartozó, részvénytársasági formában működő ernyő-szervezet, amely az osztrák állami ipar maradékát fogja össze. Működését egyebekben az 1993-ban megújított *ÖIAG-törvény* és az ugyanebben az évben módosított *ÖIAG-finanszírozási törvény szabályozza. Felügyelő szerve* a szövetségi gazdasági és közlekedési minisztérium, egyes kérdésekben a pénzügyminisztériummal egyetértésben.

A holdingot két tagú *ügyvezetőség* (Vorstand) és 17 tagú – a szövetségi minisztériumok, jelentősebb társaságok és munkástanácsok képviselőiből álló – *felügyelő bizottság* (Aufsichtsrat) irányítja.

Az állami tulajdonban levő vállalatok az ÖIAG tulajdonában vannak, felettük a tulajdonosi jogokat az ÖIAG gyakorolja. Bár a közvetlen részesedéseket a holding éves beszámolójában konszolidáltan is kimutatják, s a vállalatcsoport ún. konszern-beszámolót is készít (ez a közvetett tulajdonban levő vállalkozások adatait is bevonja a konszolidációba), az ÖIAG törvények kifejezetten tiltják számára a konszernszerű működést, azaz az ÖIAG nem avatkozhat be az irányított társaságok üzletmenetébe. Az ÖIAG feladata az, hogy „*alkalmas határidőn belül adja el a hozzá tartozó ipari vállalkozások többségi részesedését, az osztrák nemzeti érdekek szem előtt tartása mellett.*” Ahol célszerű, üzemek, vállalatrészek is privatizálhatók.

A holding gyakorlatilag *pénzügyi kapcsolatban áll tagvállalataival*. Egyrészt likviditás-menedzselést végez, másrészt *hiteleket is nyújt* a tagvállalatok számára. Emellett *osztalékot szed*, valamint bevételei keletkeznek a vállalkozások, illetve vagyონrészek (pl. ingatlanok) eladásából is.

Az ÖIAG bevételeit leginkább tartozásainak törlesztésre fordítja. 1995-ben a holding mérleg-főösszegének több, mint a felét tették ki a kötelezettségek, ráadásul ezek zömét (48 milliárd schillinget) a *szövetségi kormány visszafizetési garanciájával felvett hitelek* tették ki. (Ekkorra már a privatizációs bevételekből jelentősen sikerült csökkenteni az alárendelt kölcsöntőkeként megkapott 7,5 milliárd schillinges privatizációs támogatást.)

Az ÖIAG feladatait mintegy 70 fő létszámmal látja el. A privatizáció előrehaladtával tevékenysége egyre inkább arra irányul, hogy a kisebbségi részesedésekből összeálló állami portfólió értékét minél magasabban tartsa.

Belgium

Belgiumban a második világháború után az állami vagyonkezelésnek *két formája* alakult ki. A nagy állami vállalatok – a „négy monstrum”: a vasút, a légi közlekedés, a posta és a távközlés – 1991-ig az *illetékes minisztériumok* felügyelete és irányítása alatt állottak. 1991 óta viszont – a *franciáktól átvett* program- vagy tervszerződések gyakorlata alapján – ún. „*gazdálkodási szerződések*” (contract de gestion) alapján irányítják ezeket.*

Ezen kívül 1962-ben létrehoztak egy *állami holdin-got*, a Nemzeti Beruházási Társaságot (*Société Nationale d'Investissement, a továbbiakban SNI*), amelynek azonban nem a meglévő állami vagyon kezelése, hanem egyéb feladata(i) voltak.

A nagy állami vállalatok „*gazdálkodási szerződések*” alapján történő irányításának bevezetését alapvetően két tényező motiválta:

- ⇒ a versenyhelyzet e szolgáltatások piacán az EU-or-szágokban, különös tekintettel az egységes piac 1992-es kialakulására,
- ⇒ az állami nagyvállalatok fokozódó eladósodása, amely egyre súlyosabb teherként nehezedett a költségvetésre.

Az állami vállalatok gazdálkodása fölött 1991 előtt az illetékes ágazati minisztériumok gyakoroltak felügyeletet. Ez a helyzet a „*gazdálkodási szerződések*” gyakorlatának bevezetésével alapvetően megváltozott, amelyről az állami vállalatok jogállását újraszabályozó, 1991. március 21-i törvény rendelkezett. E törvény értelmében az állami vállalatok társasági formában működnek, gazdálkodásukban autonómok, tevékenységüket saját igazgatótanácsuk és ügyvezetésük irányítja.

Az *állami felügyelet eszközei: a kormány által delegált „adminisztrátor”, aki az igazgatótanács tagja és beleszólása (javaslattevési joga) van az ügyvezető igazgatóság összeállításába, amelynek egyben elnöke is; a társaság felügyeletét ellátó kormánybiztos, és az állam-mal kötött gazdálkodási szerződés.* Az 1991-es törvényi szabályozás óta az állami nagyvállalatok – közszolgálati feladataik ellátásán túl – abban az értelemben magánvállalatként működhetnek, hogy saját elhatározásukból termékeket és szolgáltatásokat forgalmazhatnak a piacon. Jogukban áll leányvállalatokat létrehozni Belgiumban vagy külföldön. A törvény arról is rendelkezett, hogy a négy, száz %-os állami tulajdonú vállalatba, illetve azok leányvállalataiba magántőke is beruházhat, s ezt köve-

*A gazdálkodási szerződések létrejöttével a francia tapasztalatokról szóló részben foglalkozunk részletesebben.

tően részvénytársasággá alakulhatnak át. (Külön kategóriát jelentenek az állami tulajdonban lévő pénz- és hitelintézetek. Ezek működését az 1991. június 17-i törvény szabályozza.) A „gazdálkodási szerződések” értelmében az állami vállalatok saját bevételeikből vagy hitelből költelesek finanszírozni modernizációs célú beruházásaikat, az alkalmazottak bérét és annak járulékait. (Hitelfelvétel esetén állami garanciát kaphatnak.)

„Gazdálkodási szerződés” keretében működik 1992 óta a négy nagy állami vállalat: a távíró- és telefontársaság (RTT, később Belgacom), a posta, a belga állami vasúttársaság (SNCB) és a légiút-társaság (RVA). Nincs gazdálkodási szerződése az 1992-ben részben privatizált Sabena légitársaságnak és az RTM tengeriszállítási vállalatnak.

Az egyes állami vállalatok pénzügyi helyzete, s ennek következtében finanszírozási igénye eltérő. Míg a Belgacom nyereséges, a posta és az RVA nagyjából egyensúlyban van, az SNCB és a Sabena állami támogatásra szorul. Az állami pénzintézetek kivétel nélkül nyereségesek. Az RTM nem kap állami szubvenciót, befektetéseit maga finanszírozza, viszont hitelfelvételeit az állam tizenkét milliárd belga frank (FB) értékhatárig garantálja.

A három vagy öt évre köthető „gazdálkodási szerződések” funkciója, hogy *ésszerűsítsék* a nagy állami vállalatok gazdálkodását, s a felügyelő állami szervek (minisztériumok) számára *átláthatóvá* tegyék pénzügyi műveleteiket. Az állami vállalatok közszolgálati funkcióként ellátandó szolgáltatásait és annak tarifáit („től-ig” elv alapján) a „gazdálkodási szerződésben” határozzák meg. A „gazdálkodási szerződések” ezen felül tartalmazzák a társaság felügyeletét ellátó állami szerv céljait is a társaság által elvégzendő közszolgálati jellegű tevékenység(ek) volumenére és minőségére vonatkozóan.

Tekintettel arra, hogy a „gazdálkodási szerződések” alapján nehezen vagy egyáltalán nem mérhetőek az állami vállalatok tevékenysége által generált pozitív és negatív hatások, a szerződések „hatékonysága” is nehezen – ha egyáltalán – mérhető. Ezért a belga szakirodalomban a közelmúltban felvetődött a „gazdálkodási szerződések” *megreformálásának* gondolata. Egy ezzel a kérdéssel foglalkozó cikk *egységes, szintetikus teljesítménymutató* bevezetését javasolja. E szerint az állami társaságok hatékonyságának mérésére, tevékenységük értékelésére alkalmas a *piaci részesedés mutatója*, amely a cikk szerzője szerint integrálja a szerződéses szabályozás során korábban alkalmazott hatékonysági kritériumokat. Ennek függvényében alakítana ki az állam egy támoga-

tási/szankcionálási sémát, amely hatékonyságra ösztönözne és ezáltal lehetővé tenné az állami szubvenciók csökkentését. (A cikk írója – E. Monami – nem fejt ki, hogyan.)

A nemzetközi verseny megjelenése bizonyos közszolgáltatások piacán nagymértékben átalakította (pontosabban, a hatályos EU-meghatározás – „univerzális szolgáltatás” – értelmében korlátozta) a *közszolgáltatások* fogalmát. Ez vezetett e tevékenységek részleges vagy teljes *privatizációjához*.

1992 óta a SABENA, a CGER (állami tulajdonú bank és biztosító társaság) és az SNI privatizálására került sor, elsősorban az állami részvételtől adódó *költségvetési kiadások leszorítása* érdekében, illetve a költségvetési *bevételek növelése* céljából.

1992-ben, a Sabena átszervezésének részeként az Air France 25 %-os részesedésre tett szert a belga légi közlekedési vállalatban. 1995-ben a Sabena tíz milliárd FB értékben végrehajtott feltőkésítése során a Swissair 49,5 %-os részesedéshez jutott (hat milliárd FB befektetéssel) és megállapodás született arról, hogy a belga állam visszavásárolja az Air France részvényeit, s ezekből 2000-ig a Swissair további 12,75 %-ot szerezhet meg.

A CGER privatizálására 1993-ban került sor. Mind a bankban, mind a külön jogi személyiségű biztosítótársaságban a belga-holland Fortis-csoport szerzett 49,9 %-os tulajdonjogot (35 milliárd FB-ért). A privatizációs megállapodás értelmében a Fortis 1995 januárjában további 0,1 %-os tulajdonhoz jutott és 1999-ig részesedését még 9,8 %-kal, 59,8 %-ra növelheti.

A Nemzeti Beruházási Társaság (SNI) 1962-ben jött létre közérdekű részvénytársaságként két milliárd FB alaptőkével, amely többszöri emelés után 1987-ben 14, 1993-ban pedig 20,5 milliárd FB-ot tett ki. Az SNI eredeti feladata az volt, hogy *kockázati tőkebefektetéseket* hajtson végre belga vállalatokban. 1971 óta ezt a funkcióját nemcsak Belgiumban, hanem külföldön is elláthatja – ha az „megfelel a belga gazdasági érdekeknek”. Első funkciója 1976-ban és 1978-ban két további, *iparpolitikai funkcióval* bővült. A kezdetben vegyes vállalatként létrejött társaságban a belga államnak huszonöt %-os részesedése volt, állami bankok, pénzügyi és biztosító társaságok rendelkeztek további 56 %-kal, magán ipari és kereskedelmi társaságok pedig tizenkilenc %-os részvénypakkal. Ez utóbbiakat 1976-ban a belga állam felvásárolta. Az így száz %-os állami tulajdonúvá vált SNI-t 1994-ben *privatizálták*, részvényeit a francia Suez-csoport érdekléti körébe tartozó belga magáncég vette meg.

Az SNI létrehozását tíz éves, gyakorta igen szenvedélyes vita előzte meg. Megalakítását végül is három megfontolás motiválta:

- ➔ a beruházások alacsony színvonala a többi fejlett országhoz képest,
- ➔ az „investment banking” típusú beruházás-finanszírozási struktúra hiánya,
- ➔ az állami gazdaságpolitika szándéka a gazdasági növekedés és a szerkezeti átalakulás ösztönzésére.

Az SNI portfóliójába 1993-ban több mint háromszáz ipari, kereskedelmi és szolgáltató vállalat tartozott, amelyekben legalább húsz %-os közvetlen vagy közvetett (leányvállalati) részesedése volt. A portfólión belüli *jövedelem-átcsoportosítás* (keresztfinanszírozás) lehetővé tette, hogy a magas jövedelmű társaságok – a magas kockázatú és alacsony hozamú beruházások ellenére – biztosítsák az SNI normális rentabilitását.

Az SNI aktíváinak több mint húsz %-a volt az ország energetikai szektorában: földgáz (Distrigaz – ötven %-os részesedés), nukleáris energia (Synatom – száz %-os részesedés), elosztó hálózatok (SNTC) és más kisebb portfóliók. Az SNI portfóliójának mintegy tíz %-a csúcs- vagy új technológiát alkalmazó vállalkozásokban volt (mikroelektronika, robotipar, telekommunikáció, biotechnológia, biogógyászat stb.).

Egy 1986-os értékelés szerint az SNI kétszáz millió FB-os beruházása 1 milliárd FB összegű összberuházást volt képes indukálni, amelyből átlagosan 325 millió FB pénzügyi bevétel származott. Működése első 25 évében az SNI évi átlagos cash-flow-ja nyolcaszáz millió FB volt, a profit pedig négyszázharminc millió FB. A jegyzett tőkére vetített adózott nyereség – éves átlagban – négy %-os, a saját eszközökre vetített nyereség pedig három %-os volt. A privatizálást megelőző évben (1993-ban) a társaság *tiszta nyeresége* meghaladta az egy milliárd FB-t. Ez 66 %-kal volt több az előző évinél.

Az SNI-t 23 tagú *igazgatótanács* irányította, amelynek elnökét a király nevezte ki. Az *it* további tagjait a részvényesek közgyűlése választotta oly módon, hogy kilencen képviselték az államot és az állami pénzügyi intézeteket, hárman a régiókat, tízen pedig szakmai kompetenciájuk alapján kerültek be. A gazdálkodás megkönnyítése végett az igazgatótanács *ügyvezető bizottság*ot (igazgatóságot) hozott létre, amelynek tagjai az elnök, a vezérigazgató, az ügyvezetők és tanácsadók. A napi irányítás feladatait az elnök látta el. A vezérigazgató, akit szintén a király nevezett ki, részt vett az igazgatótanács ülésén és képviselte az SNI-t a pénzügyi társaságokban.

A társaság felügyeletét három tagú kollégium látta el, amelynek elnökét és tagjait a kormány nevezte ki. A fel-

ügyelő-bizottságnak jogában állott felfüggeszteni az igazgatótanács döntéseit, ha úgy ítélték meg, hogy azok ellentétesek a nemzeti érdekekkel, de nem avatkozhattak be közvetlenül a gazdálkodás ügyeibe. Privatizálása előtt az SNI-nek 83 főállású munkatársa volt.

Az SNI-t 1994 elején privatizálták. E döntésnek több oka is volt. Az első az *állami költségvetés* helyzetének javítása, amelyre akkor már a maastrichti kritériumok teljesítése is szorította a belga kormányt. (Már az 1993-as költségvetésben is szerepelt egy 15 milliárd FB bevételi tétel, amelyet az SNI eladásától remélt a kormány.) További oka volt a privatizálásnak az az EU-szabályozás, amely előírta és határidőhöz kötötte bizonyos *közszolgáltatások liberalizálását*, valamint a közszolgáltatások terén már korábban megvalósult decentralizálás, amelynek keretében a korábban központosított állami feladatokat az ország régióihoz telepítették.

A privatizálás folytán az SNI állami tulajdonban lévő 83 %-os részvénytársaságát az anvers-i székhelyű Ackermans (van Haaren (AvH) társaság tulajdonába került 14,5 milliárd FB-ért. Az AvH, amely a francia Suez-csoporthoz tartozó Générale de Belgique leányvállalatának, a Tractebel társaságnak a leányvállalata, elsősorban a belgiumi földgázellátásban, szállításában és tárolásában monopolhelyzetet élvező Distrigaz tulajdonjogának megszerzése miatt vette meg az SNI részvényeit. (A Distrigaz részvényeinek ötven %-a az SNI tulajdonában volt.) Ily módon a Tractebel-csoport – amely már az SNI privatizálása előtt a Distrigaz részvényeinek 33 %-ával rendelkezett – az érdekeltségébe tartozó AvH-n keresztül a Distrigaz többségi tulajdonosává vált. (A Distrigaz éves forgalma 1993-ban 56 milliárd FB, adózás utáni profitja 910 millió FB volt.)

Az SNI privatizálása *lényegében a belga energiaipar privatizálását jelentette*. Az SNI értékesített energia-portfóliójának része volt ugyanis még a Synatom, a belga állami atomenergia vállalat (részvényeinek ötven %-a volt az SNI tulajdonában) és az SNTC, az Állami Vezetékes Szállítási Társaság, amely a belgiumi gázvezetéseket ellenőrzi és üzemelteti (részvényeinek száz %-a volt az SNI tulajdonában). Az értékesítésre kerülő SNI-portfólióból az állam kivette a Sabena (6,6 %), az SBI (Belga Befektetési Társaság, az SNI leányvállalata) és néhány más vállalat részvényeit.

Az eladási szerződés részeként a belga állam kikötötte, hogy a földgáz fogyasztói árát *garantálni és ellenőrizni* kívánja. Ennek érdekében az állam megerősítette szerepét az (állami) Energia és Földgáz Ellenőrzési Bizottságban, és fenntartott magának egy vétőjogot biz-

tosító „aranyrészvényt” a Distrigaz-ban. Ez a részvény jogot ad az államnak arra, hogy két konzultatív joggal rendelkező tagot nevezzen ki a vállalat igazgatótanácsába, továbbá, hogy vétót gyakoroljon „minden nemzeti érdekekkel ellentétes” energiapolitikai döntéssel szemben, illetve minden olyan, a részvényesek körére vonatkozó „lényegi módosítással szemben”, ami meghaladná az előre megállapított öt %-ot. További, a vevő által a szerződésben vállalt kötelezettség volt a Distrigaz részvényeinek tőzsdére vitele olyan feltételekkel, hogy a vevő (AvH) nem válhat kisebbségi tulajdonossá, és a magánbefektetők három %-osnál nagyobb részesedést nem szerezhetnek.

A Tractebel-nek a privatizációhoz meg kellett szereznie az Európai Bizottság jóváhagyását ahhoz, hogy egyszerre lehessen többségi részvényes az Electrabel-ben (korábbi akvizíció) és a Distrigaz-ban. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy mivel a földgáz és az elektromos energia nem azonos fogyasztói igényeket elégít ki, nem áll fenn domináns pozíció kialakulásának a veszélye a belga energia-szektorban. Mindazonáltal a Bizottság engedélyezte a belga államnak, hogy fenntartsa az elektromos energia előállítására felhasznált földgáz elosztása feletti ellenőrzését. (Ennek érdekében a belga állam az SFI-n keresztül ötven %-os részesedéshez jutott a Gazelec szövetkezeti társaságban, amelynek 49,9 %-os részvényt pakettje a Distrigaz tulajdonában van.)

1995 áprilisában a belga kormány kibővítette az állami tulajdonban lévő CGER-Holding pénzügyi társaság funkciót az SNI maradék portfóliójával (Sabena, Belgacom, SBI stb.) és létrehozta az *(Állami) Tulajdoni Részesedések Szövetségi Társaságát* (Société Fédérale de Participations – SFP). Az új szuper-holding megtartotta a CGER-Holding korábbi banki és finanszírozási funkcióit, és portfóliója kibővült valamennyi állami tulajdoni részesedéssel (ipari, kereskedelmi, szolgáltató vállalatokban); leszámítva a közszolgáltató állami vállalatokat, amelyek továbbra is „gazdálkodási szerződések” alapján működnek. Az SFP feladata a maradék állami vagyon privatizálása. Az ehhez szükséges hitelfelvételeihez az állam harminc milliárd FB összegre garanciát vállalt. (A Belgacom esetében az SFP megtartja a részvények 25 %-át + 1 szavazatot, és feladatául kapta a maradék állami részvények tőzsdei értékesítését.)

Az SNI privatizálását megelőzően hosszú kötéltűzés folyt Belgiumban a privatizálás szükségességéről, illetve annak módjáról és mértékéről. Több szakértő *kétségbe vonta a magánosítás szükségességét*, rámutatva, hogy alig 15 milliárd FB költségvetési bevételért nem érdemes

privatizálni egy olyan társaságot, amely az államnak egy frankjába sem kerül, s amely fontos iparpolitikai feladatokat lát el. A privatizálás pártiak azzal érveltek, hogy az SNI funkcióit betöltik a hetvenes évek végén létrehozott fél-állami (fél-magán) regionális befektetési holdingok, s ezért az SNI létezését – néhány kisebb, más érdekeltséget leszámítva – országos szinten csak az ellenőrzése alatt álló energetikai portfólió indokolta. Mivel azonban a kormány éppen ezt akarta privatizálni, az SNI fennmaradása okafogyottá vált. Azok, akik (idővel) elfogadták a privatizálás elkerülhetetlenségét – így például az SNI-hez tartozó vállalatok vezetői – azt szerették volna elérni, hogy az állam csak az SNI energia-portfólióját adja magánkézbe, és *maradjon meg egy „lefogyasztott” SNI, amely folytatná a kis és közepes vállalatok kockázati-tőke-finanszírozását*. Mivel azonban e tevékenységét az SNI az energiaszektorban szerzett jövedelmeiből – vagyis *keresztfinanszírozás* révén – valósította meg, az energia-portfólió magánkézbe adásával a többi (korábbi) funkció fenntartása lehetetlenné vált. Az *SNI privatizálása tehát az állami holding által (közvetve vagy közvetlenül) gyakorolt állami iparpolitika végét is jelentette*.

Az SNI privatizálásának politikai pikantériája: mivel a társaság beruházásainak túlnyomó része (több mint nyolcvan %-a) az ország iparosodottabb északi térségében, Flandriában valósult meg, ezért a kormánytöbbséget alkotó frankofon pártok nem mutattak különösebb lelkesedést az SNI fennmaradása iránt. (A vevő – belga neve és székhelye ellenére – a francia Suez-csoport érdekeltségébe tartozott.)

Franciaország

Franciaországban az *állami szektor* az első világháború után indult erőteljes fejlődésnek. Gyors ütemű bővülésére a Népfront kormányzása idején (1936), a második világháború után (1945-46), majd a szocialisták kormányra kerülését követően (1981-82) került sor. 1947 és 1967 között, bár lényegi változások nem történtek az állami szektorral kapcsolatban, az állami vállalatok tevékenysége folyamatosan bővült, elsősorban annak következtében, hogy nagyszámú leányvállalatot hoztak létre.

1966-ban a gaullista kormány, amelyet egyre jobban aggasztott az állami nagyvállalatok gyenge pénzügyi teljesítménye, kormánybizottságot hozott létre a helyzet kivizsgálására. E bizottság 1967-ben hozta nyilvánosságra jelentését, amely a bizottság elnöke, Simon Nora neve után *Nora-jelentés* néven vált ismertté. Ez a jelentés javasolta először, hogy az állami nagyvállalatok tevékenységét ún. „program-szerződések” (contrat de program-

me) keretében szabályozzák. Később, a nyolcvanas évek szocialista kormányai alatt e szerződések elnevezése – stílszerűen – „*tervszerződésre*” (contrat de plan) változott.

1981 előtt a francia állami szektor (a mezőgazdaságot nem számítva) foglalkoztatta a munkaerő tizenkét %-át, hozta létre a hozzáadott érték tizenhárom %-át, és adta a bruttó állótőke-befektetések mintegy harminc %-át. Ezek a mutatók az 1981–82-es nacionalizálási hullámot követően erősen emelkedtek (amikor a szocialista kormány 13 nagyvállalatot államosított. Az 1986–88-as privatizációk után – amikor is 64 nagy állami vállalatcsoport közül 14 magánkézbe került – e mutatók az 1981-es szint alá csökkentek. Azonban *a francia állami szektor a privatizálás lezajlása után is a GDP nagyobb hányadát teszi ki, mint a fejlett ipari országok többségében.* (Nagy-Britanniával ellentétben Franciaországban nem privatizálták a hagyományos közszolgálati monopóliumokat sem.)

Az 1986–88 közötti privatizáció keretében 14 hónap alatt 14 nagy ipari és pénzügyi csoport került újra magánkézbe. Ezek 1359 további céget ellenőriztek. A privatizált csoportok több mint 330 ezer alkalmazottat foglalkoztattak. A privatizációt központilag vezényelték. A 14 privatizált csoportból 12-őt nyilvános értékesítéssel, egyet közvetlen vétel útján, egyet rendeleti úton adtak el. 1986 és 1988 között a 14 társaság privatizációjából 70,8 milliárd Ffr állami bevétel keletkezett. Ez az összeg meghaladta az 1982 és 1985 között az összes állami iparvállalatnak juttatott támogatás összegét (50,9 milliárd Ffr), és nagyobb volt az állami vállalatok egésze által 1984–85 során termelt veszteségnél is (69 milliárd Ffr). A 70,8 milliárdos *privatizációs bevételből* 45,9 milliárd Ffr-ot az *államadósság visszafizetésére* használtak fel. A maradék összeget *beruházási támogatásként állami vállalatokba fektették.*

A privatizációs siker lényeges eleme volt, hogy az állami vállalatok *pénzügyi eredményei* már 1982 és 1985 között jelentősen javultak.

Az államosítási folyamat végén 1982-ben a 21 legnagyobb állami vállalatcsoport közül csupán 3 nem volt veszteséges. 1985-ben ezek a vállalatok hét kivétellel már mind nyereséggel zártak. (Ez utóbbi tulajdonképpen csak öt, ha az akkor már tizenöt éve átalakítás alatt álló, vízszafejlődő kohászatot nem vesszük számításba.) A veszteségek társadalmasítását ugyanis az államosított vállalatok kemény kapitalista irányítása és átszervezése követte. Valamennyi állami vállalatnál – már a korábban állami kézben lévőknél is – bevezették a nyereségelvet, a

dinamikus kereskedelmi stratégiát, a pénzpiacra támaszkodó finanszírozást – mivel ezek a cégek egyre kevesebb állami tőkejuttatást kaptak –, és a vállalkozási szellemet is. Ennek volt eszköze a „*programszerződések*” rendszere.

A „*programszerződések*” (vagy „*vállalati szerződések*”, „*tervszerződések*”, „*célszerződések*”) a kormány és az egyes vállalatok vezetői közötti szabad tárgyalások eredményeképpen jönnek létre. Szerepük az állami vállalati gazdálkodás eredményeinek értékelhetővé tétele oly módon, hogy teljesítményi kritériumaik azonosak legyenek a piaci verseny körülményei között működő magánvállalatokéival. (Történetileg az első két „*programszerződés*” 1969-ben a Francia Elektromos Társasággal (Électricité de France) és az Állami Vasúttársasággal (SNCF) jött létre. Ezek öt évre szóltak. 1978–79-ig nem jött létre újabb szerződés. Ekkor négy továbbit kötöttek, az Állami Szén Társasággal, az Air France-al, a Compagnie Générale Transatlantique-kal és újra az Állami Vasúttársasággal (SNCF), ezúttal valamennyivel három évre. 1983-ban, a nacionalizálási hullám lezajlását követően a szocialista kormány tizenhárom ipari és kereskedelmi állami társasággal kötött „új típusú” *tervszerződést.* Ezek nem annyira a pénzügyi és termelékenységi mutatók teljesítésére helyezték a hangsúlyt, mint inkább új termékek bevezetésére, kutatásra és fejlesztésre, piaci részesedés növelésére, valamint a vállalati és kormányzati célok „*harmonizálására*”.)

A *tervszerződések célja* a hetvenes években kialakult gyakorlat szerint:

- a társadalmi transzferek átláthatósága, a társadalom lássa, mit miért fizet,
- az állami vállalatok gazdálkodási eredményeinek átláthatósága a teljesítményükre vonatkozó statisztikai adatok publikálása révén,
- a beruházások átláthatósága oly módon, hogy indokoltságukat költség-előny számítások támasszák alá,
- a gazdálkodás autonómiája,
- az állami vállalatok nagyobb szabadsága az árak és tarifák meghatározásában,
- az alkalmazottak számának csökkentése,
- a nem-rentábilis termékek gyártásának megszüntetése,
- a folyamatosan deficitet termelő üzemek, gyáregységek bezárása.

A szerződésekben világosan rögzítik mindkét szerződő fél kötelezettség- és felelősségvállalását, valamint a teljesítés feltételeit. Az állam meghatározza az általa vállalt pénzügyi kötelezettségeket (általában a konkrét konjunk-

turális helyzet függvényében). A vállalati vezetők javadalmazása (vagy szankcionálása) közvetlenül és arányosan kapcsolódik a piacelvű teljesítménykritériumok javulásához (vagy romlásához). Az automatikus állami szubvencionálás gyakorlata megszűnt (még szerkezeti átalakulás esetén is). A kemény költségvetési korlát minden „program-szerződésnek” része. Természetesen a szerződés teljesíthetőségének feltétele, hogy a vállalati vezetésnek szabad keze van a munkaerő felvételében, illetve elbocsátásában. Ennek ellentétele az alkalmazottak számára, hogy jövedelmi és munkafeltételeik (közel) azonosak a magánszektorban foglalkoztatottakéval.

A szerződések többsége pontosan meghatározza azokat a pénzügyi mutatókat, amelyek alapján a vállalati teljesítményt mérik. Tartalmazzák annak a kártérítésnek a mértékét, amelyet az állam köteles fizetni a vállalatnak, ha nem-piaci célok teljesítését kéri tőle.

1983-84-től kezdve megvalósult az állami vállalatok finanszírozásának elszakítása a költségvetéstől („débudgétisation”). Ennek során lehetővé tették az állami vállalatoknak, hogy beruházásaikat a pénzpiacról a megtakarítások igénybevételével finanszírozzák (a vállalat által kibocsátott „befektetési jegyek” vagy „részesezési jegyek” formájában).

A „programszerződések” bevezetésével enyhült a korábbi (minisztériumok által gyakorolt) felügyeleti rendszer. Bár az állami vállalatok vezetőit a Minisztertanács döntése alapján a köztársasági elnök nevezi ki, a kiválasztás kialakult módszere szerint az elnök-vezérigazgató személye, két-három, általában már korábban is a vállalatnál dolgozó felsőszintű vezető közül kerül ki, ami megnehezíti a kívülről küldött „ejtőernyősök” odahelyezését.

A „program-szerződések” az állami vállalatok vezetőinek javadalmazását közvetlenül a vállalati gazdálkodás nettó pénzügyi eredményének alakulásához kapcsolják. E szerződések szabályozzák a vezetők javadalmazásának, előléptetésének, érdekeltségének, tőkerészesedéshez jutásának (az általuk irányított állami vállalat részvényeiből) a feltételeit.

A „program-szerződések” az állami vállalatok vezetői és alkalmazottai számára egyaránt a piacgazdasági racionalitás tanulóiskolájának bizonyultak. Ugyanakkor lehetővé tették az állam számára, hogy jobban megismerje a tulajdonában lévő vállalatokat azok valódi termelési kapacitását és piaci lehetőségeit.

Nem készültek azonban olyan tanulmányok, amelyek összehasonlították volna az állami vállalatok teljesítményét a „programszerződések” megkötése előtt és után;

vagy a „programszerződések” keretében működő állami vállalatok teljesítményét a hasonló szerződés által nem szabályozott állami társaságok tevékenységével. Csak a vállalati vezetők véleményének felmérésére készültek közvélemény-kutatások. Ezek azt mutatták, hogy a vezetők elégedettek az anyagi érdekeltség bevezetésével.

Ugyancsak nem készültek értékelések a szerződéses rendszer kialakításának és a lefolytatott tárgyalásoknak a költségeiről. Egy lehetséges értékelési mód lenne, ha összehasonlítanák a vállalat eredményeit a szerződésben vállalt kötelezettségeivel. Ez viszont a szerződések nem nyilvános jellege miatt lehetetlen, tartalmuk ugyanis üzleti titok.

Ezért az egyetlen lehetséges értékelési módszer a „program-szerződések” keretében menedzselte társaságok pénzügyi teljesítményének nyomon követése. A vállalatok többségében megállapítható a pénzügyi mutatók javulása, valamint az állami támogatások reálértékének csökkenése. (Például: 1970 és 1984 között az Air France, az EDF és a Francia Szén Társaság esetében.) A javulás azonban az Air France kivételével nem bizonyult tartósnak. Ez arra enged következtetni, hogy a „program-szerződések” csak a kezdeti szakaszban képesek orientálni és javítani a vállalatok teljesítményét; addig, amíg az aláírásuk idején megfogalmazott feltételek még érvényesek. Az a következtetés tűnik helytállónak, hogy a „programszerződések” ugyan képesek befolyásolni a vállalati teljesítményt, de nem képesek azt hosszú távon meghatározni.

A szerződéses rendszer francia kritikusai több szempontból is bírálták az állami vagyonkezelésnek a francia gyakorlatban kialakult, az előzőekben leírt rendszerét. Az egyik kritikai megállapítás szerint a „program-szerződések” csak olyan – egyébként ritka – gazdasági helyzetben tölthetik be a funkciójukat, amikor a várható gazdasági fejlemények pontosan előre láthatóak. Mások szerint, mivel a szerződéseket nem egyenlő felek között kötik, az állami érdek óhatatlanul felülkerekedik, mert vita esetén a kormány álláspontja győz, illetve az állam bíróság előtt nem perelhető, ha vállalt kötelezettségeinek nem tesz eleget. További, az eredmények értékelésekor felvetődő kétely, hogy a pénzügyi mutatók (akár kedvező, akár kedvezőtlen) alakulása mennyiben tulajdonítható a vállalattal kötött „programszerződésnek”, illetve más, külső tényezőknek. (Pl.: az Air France esetében a nemzetközi verseny erősödésének a légi szállítás piacán, valamint – a nyolcvanas évek elején – a kőolajárak csökkenésének. E kétellyel szemben felhozható, hogy más

állami légitársaságok – amelyek nem a franciához hasonló, szerződéses rendszerben működtek – viszont hasonló ár- és versenyfeltételek között nem voltak képesek pénzügyi eredményeiket hasonló módon javítani.)

Franciaországban az állami vagyon egy része *kincstári vagyon* („Patrimoine d'Etat”), amelybe elsősorban állami ingatlanok, műemlékek tartoznak. Ennek kezelése a klasszikus kincstári vagyonkezelési módszerekkel, köztisztviselők által és számvevőszéki ellenőrzés alatt történik. Az állam vállalkozói vagyonának kezelésére sem egységes szervezet – valamiféle egységes állami vagyonkezelő szervezet, netán holding – nem létezik, sem egységes módszereket nem alkalmaznak.

A Gazdasági Minisztérium Állami Részesedések Hivatala csupán az állami tulajdoni részesedés adminisztratív nyilvántartásával foglalkozik. Az állam vállalkozói vagyona fölött a *tulajdonosi jogokat a szakminisztériumok* („felügyelő minisztérium = Ministère de Tutel”) gyakorolják. A corporate governance a francia gazdaszervezési és gazdasági jogi hagyományoknak, a francia társasági jog előírásainak megfelelően a menedzsment tagjaiból és a tulajdonost képviselő, a felügyelő miniszter által személyre szólóan kinevezett köztisztviselők közül álló *ügyvezető igazgatóság* (Conseil d'Administration) révén valósul meg. Az ügyvezető igazgatóságba a felügyelő miniszter – írásos rendelkezések híján a szokás-jog alapján – meghívja az érintett társmisztériumok képviselőit. (Az Air France ügyvezető igazgatóságában a közlekedési miniszter meghívása alapján helyett foglal a Pénzügyminisztérium, a Külügyminisztérium és a Hadügyminisztérium delegáltja is.) Ebből következik, hogy a francia állam vállalkozói vagyonának kezelése, más szóval: az állami 'corporate governance' végeredményben *felügyelő minisztériumok szerint eltérő módon valósul meg*. Ennek alapvető oka az, hogy Franciaországban az állami tulajdonnal, az állam vállalkozói vagyonával kapcsolatos hivatalos filozófia nem tulajdonosi, hanem ellenőrzési szemléletű.

A kilencvenes években érvényesülő, általánosnak mondható tendencia talán minden gazdasági minisztériumban „tulajdonosi szolgálatok”-at ((Services de Propriété) hoztak létre, s ezek gyakorolják a vállalatfelügyeleti jogokat. Ezek tevékenységére annál is inkább szükség van, mert Eduard Balladur miniszterelnöksége alatt sok állami vállalatban lett az állam rész-, esetenként kisebbségi tulajdonos. A Balladur-terv egyik sarkalatos eleme ugyanis éppen a „kemény mag” (noyau dur) elve volt, melynek alapján az állam egyes, nem stratégiai jelentőségű cégeknél megelégszik a kisebbségi,

de befolyásoló részesedéssel is. A francia állam vállalkozói vagyonának kezelése ennek következtében – függetlenül attól, hogy ma már alig van, aki lelkesedne ezekért a kisebbségi tulajdonhányadokért – *valódi portfólió-kezelési feladat* (lenne). A vagyon kezelését a „tulajdonosi szolgálatok” által – az előzőekben leírt módon – *kinevezett vállalati vezető(k) végzi(k) a „program-szerződés” által meghatározott feltételek között*.

Franciaországban minden *privatizációs és/vagy államosítási* ügyben a Parlament dönt, a felügyelő minisztériumok feladata a végrehajtás. Az érintett *felügyelő minisztérium végrehajtási utasítást bocsát ki*, aminek alapján kell – önmagának, azaz: az általa felügyelt vállalat vezetésének és saját szakapparátusa egy részének – megvalósítani a privatizációt. Ez egyúttal megalapozza a kisebbségi állami tulajdon mellett megvalósítandó corporate governance alapjait is. Az értékesítési árat egy, a felügyelő miniszter által kiküldött „Értékmeghatározási Bizottság” által javasolt ársávban maga a felügyelő miniszter szabja meg.

Mód van „tisztán” *piaci alapú privatizációra* (ahogyan az például a Bull esetében történt), de törvényileg lehetséges a zártkörű értékesítés, a Franciaországban „*irányított privatizáció*”-nak nevezett módszer alkalmazása is (például a Thomson esetében). Az állam kisebbségi tulajdonának fenntartása mellett eddig megvalósított privatizációk során nem került sor jelentős változtatásokra a vállalati menedzsmentben, így a kisebbségi állami tulajdonú cégek esetében feltételezhető, hogy az egykori felügyelő minisztérium informális ráhatása változatlanul teljes körűnek mondható. Franciaországban ugyanakkor gyakorlatilag ismeretlen az *arany-részvény kategóriája*: ahol nincs szükség 50% + 1 vagy legalább 25% + 1 részvény állami tulajdonban tartására, ott Franciaországban a teljes körű, száz százalékos privatizációt választják.

Francia kormányzati értékelés szerint az állami vagyonkezelésben súlyos funkciózavarok érvényesülnek, a rendszer átláthatósága kétséges, a menedzsment irányító szerepe háttérbe szorítja a tulajdonosi érdekek maradéktalan érvényesítését. Ennek ellenére úgy látják, hogy a piaci környezet, a hazai és nemzetközi helytállási kényszer, a koncentrált fejlesztési források, a hosszú távon is érvényesülő állami segítség, az állami K+F-fel – állami kutatóintézeti hálózattal és az egyetemekkel – fenntartott szoros kapcsolat az elektronika, a távközlés, a hadiipar és a vegyipar számos ágában – nemzetközileg is versenyképpé tett számos francia állami nagyvállalatot.